



---

# Reformbedarf beim Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

## Positionspapier der OAK BV zur Evaluation Strukturreform

---

24. Januar 2023

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Entwicklungen bei den Schweizer Vorsorgeeinrichtungen	4
1.3	Bestehender gesetzlicher Kontroll- und Aufsichtsansatz	4
1.4	Bestehendes dezentrales Kontroll- und Aufsichtssystem	5
<b>2</b>	<b>Vorschläge der OAK BV für die Stärkung des Kontroll- und Aufsichtssystems</b>	<b>6</b>
2.1	Risikoorientiertere Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen	6
2.1.1	Problemstellung	6
2.1.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	6
2.2	Wirksames Risiko- und Qualitätsmanagement sowie internes Kontrollsystem	6
2.2.1	Problemstellung	6
2.2.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	6
2.3	Stärkung der qualitativen Berichterstattung der Revisionsstelle	7
2.3.1	Problemstellung	7
2.3.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	7
2.4	Gesamtverantwortung für die Prüfung der Jahresrechnung	8
2.4.1	Problemstellung	8
2.4.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	8
2.5	Stärkung der Aufsichtsinstrumente	8
2.5.1	Problemstellung	8
2.5.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	8
<b>3</b>	<b>Vorschläge der OAK BV für aufsichtsverwandte Themenbereiche mit Reformbedarf</b>	<b>9</b>
3.1	Datenpool für die berufliche Vorsorge	9
3.1.1	Problemstellung	9
3.1.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	9
3.2	Stärkung der gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung	9
3.2.1	Problemstellung	9
3.2.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	9
3.3	Stärkung der Rechte der Versicherten bei Zweifeln an der rechtmässigen Durchführung der beruflichen Vorsorge	10
3.3.1	Problemstellung	10
3.3.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	10
3.4	Gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden	10
3.4.1	Problemstellung	10
3.4.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	11
3.5	Governance-Bestimmungen / Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen	11
3.5.1	Problemstellung	11
3.5.2	Lösungsvorschlag der OAK BV	11

3.6	Umfassendere und effektivere gesetzliche Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten .....	11
3.6.1	Problemstellung .....	11
3.6.2	Lösungsvorschlag der OAK BV.....	11
3.7	Vereinfachung des Verfahrens bei Teilliquidationen .....	12
3.7.1	Problemstellung .....	12
3.7.2	Lösungsvorschlag der OAK BV.....	12
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>13</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Zurzeit beraten die eidgenössischen Räte die Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21).<sup>1</sup> Gegenstand des politischen Diskurses sind gegenwärtig vor allem Fragen rund um die Finanzierung und die Höhe der Leistungen der beruflichen Vorsorge. Dies betrifft insbesondere die Anpassung des gesetzlich vorgesehenen Mindestumwandlungssatzes im Rahmen der obligatorischen Versicherung und damit verbundene Kompensationsmassnahmen zur sozialen Abfederung bei der Übergangsgeneration. Bei der Schweizerischen Vorsorgelandschaft besteht indes nicht nur diesbezüglich Handlungs- resp. Reformbedarf, sondern auch beim Kontroll- und Aufsichtssystem selbst. Der Reformstau bei der beruflichen Vorsorge hat dazu geführt, dass notwendige Anpassungen beim bestehenden gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge bisher ebenso wenig in Angriff genommen wurden. Nach rund zehn Jahren Erfahrungen mit der Strukturreform ist es angezeigt, auch diesbezüglich die notwendigen Anpassungen anzugehen. Die OAK BV begrüsst, dass das Parlament kürzlich die Evaluation der Strukturreform BVG in Auftrag gegeben hat.<sup>2</sup>

Die Ausschreibung der Evaluation mittels drei Projekten ist durch das Bundesamt für Sozialversicherungen am 7. September 2022 erfolgt. Das vorliegende Positionspapier der OAK BV soll für diese zurzeit laufende Evaluation der Strukturreform BVG den gesetzlichen Modernisierungsbedarf beim internen und externen Kontrollsystem und dem Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge veranschaulichen sowie auf mögliche Lösungsvorschläge hinweisen (siehe nachfolgend die Ziff. 2 und Ziff. 3). Es handelt sich dabei um die ausformulierte Fassung der von der Kommission der OAK BV am 24. Januar 2023 verabschiedeten Powerpoint-Präsentation.

## 1.2 Entwicklungen bei den Schweizer Vorsorgeeinrichtungen

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) ist am 1. Januar 1985 in Kraft getreten. Als Rahmengesetz enthält es nur Mindestvorschriften für die Durchführung der beruflichen Vorsorge. In Ihrer Organisation sind die Vorsorgeeinrichtungen (umgangssprachlich auch Pensionskassen genannt) grundsätzlich frei (Art. 49 Abs. 1 BVG). Seit dem Inkrafttreten des BVG hat sich die Schweizerische Vorsorgelandschaft in der zweiten Säule wesentlich verändert. Seit Jahren ist ein Trend von firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen des Arbeitgebers hin zu immer grösseren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, denen jeweils mehrere Arbeitgeber angeschlossen sein können, zu beobachten. So gab es per Ende 1987 in der Schweiz 6'151 Vorsorgeeinrichtungen.<sup>3</sup> Per Ende 2021 verringerte sich die Anzahl auf 1'389 Vorsorgeeinrichtungen,<sup>4</sup> was einem Rückgang von mehr als 77 % entspricht. Rund Dreiviertel der aktiven Versicherten in der Schweiz, es handelt sich dabei insbesondere um Mitarbeitende von Arbeitgebern von kleineren und mittelgrossen Unternehmen (KMU), sind heute bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen versichert.

## 1.3 Bestehender gesetzlicher Kontroll- und Aufsichtsansatz

Das gesetzlich vorgesehene Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge basiert nach wie vor auf der Vorstellung der firmeneigenen Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers mit überschaubaren Strukturen, ohne Interessenkonflikte und einer funktionierenden Parität. Die bestehende gesetzliche Regelung des Kontroll- und Aufsichtssystems<sup>5</sup> der beruflichen Vorsorge

<sup>1</sup> Geschäft des Bundesrates Nr. 20.089 «BVG-Reform».

<sup>2</sup> Der Nationalrat hat am 16. September 2021 das Postulat 21.3968 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) «Zielerreichung der Strukturreform BVG evaluieren» verabschiedet.

<sup>3</sup> Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2018 der OAK BV, S. 15.

<sup>4</sup> BFS – Pensionskassenstatistik 2021, veröffentlicht am 20. Dezember 2022, abrufbar unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Aktuell > Neue Veröffentlichungen.

<sup>5</sup> Namentlich sind die Aufgaben und die Aufsichtsmittel der Aufsichtsbehörden in zwei gesetzlichen Bestimmungen (Art. 62 und Art. 62a BVG) und die Aufgaben der OAK BV nur in einem einzigen Gesetzesartikel beschrieben (Art. 64a BVG).

beschränkt sich entsprechend auf einige wenige Bestimmungen im BVG. Die bestehenden wenigen Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen sind teilweise überholt und weisen Lücken und Inkonsistenzen auf, welche eine wirksame und effektive Aufsichtstätigkeit behindern können.

Der geltende gesetzliche Kontroll- und Aufsichtsansatz ist primär repressiver Natur und ist seit dem Inkrafttreten des BVG im Jahre 1985 im Wesentlichen unverändert geblieben. Dies ist mit der nachteiligen Konsequenz verbunden, dass die zuständige regionale Aufsichtsbehörde ihre Aufsichtsmittel grundsätzlich nicht präventiv (z.B. für eine stichprobenbasierte Prüfung), sondern nur «bei Bedarf» im konkreten Einzelfall einsetzen darf. Anders als bei vergleichbaren Aufsichtssystemen (z.B. bei der Aufsicht betreffend die soziale Krankenversicherung, der Finanzmarktaufsicht sowie künftig auch bei der Aufsicht über die 1. Säule<sup>6</sup>) fehlt im Recht der beruflichen Vorsorge eine moderne, spezifische Aufsichtsgesetzgebung.

#### **1.4 Bestehendes dezentrales Kontroll- und Aufsichtssystem**

Das bestehende Kontroll- und Aufsichtssystem für die Sicherstellung einer rechtmässigen Durchführung der beruflichen Vorsorge ist pyramidenartig aufgestellt. Auf der ersten Ebene erfolgt die Kontrolle einrichtungsintern unter der Leitung des obersten Organs. Auf der zweiten Ebene erfolgt die Kontrolle extern durch den von der Vorsorgeeinrichtung beauftragten Experten für berufliche Vorsorge und die Revisionsstelle. Auf der dritten Ebene erfolgt die Prüfung durch die kantonale bzw. regionale Direktaufsichtsbehörde (nachfolgend regionale Aufsichtsbehörde). An der Spitze der sog. Aufsichts- resp. Kontrollpyramide steht schliesslich die OAK BV als Oberaufsichtsbehörde.

Seit dem 1. Januar 2012 mit der Strukturreform erfolgt die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen sowie die Aufsicht über die Wohlfahrtsfonds ausschliesslich durch regionale Aufsichtsbehörden. Zurzeit bestehen 8 regionale Aufsichtsbehörden. Als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sind sie in ihrer Organisation frei (Art. 61 Abs. 3 BVG). Die OAK BV kann den regionalen Aufsichtsbehörden daher keine Weisungen in organisatorischen Belangen erteilen. Beispielsweise kann sie im IT-Bereich keine einheitlichen Standards vorgeben (z.B. zur genauen Ausgestaltung des Verzeichnisses der beaufsichtigten Einrichtungen nach Art. 3 BVV 1). Die Oberaufsicht der OAK BV besteht nur in fachlicher Hinsicht. Ebenso wenig hat die OAK BV gesetzlich die Kompetenz, ihre Anordnungen gegenüber den regionalen Aufsichtsbehörden durchzusetzen. Durchsetzungsmöglichkeiten hat die OAK BV nur in ihrer Rolle als Direktaufsichtsbehörde über den Sicherheitsfonds BVG, die Auffangeinrichtung BVG sowie die Anlagestiftungen.

---

<sup>6</sup> Am 17. Juni 2022 haben die eidgenössischen Räte dem Geschäft des Bundesrates 19.080 «AHVG. Änderung (Modernisierung der Aufsicht)» in der Schlussabstimmung zugestimmt, abrufbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Suche Curia Vista. Gegen diese Vorlage wurde kein Referendum ergriffen. Über das Datum des Inkrafttretens dieser Vorlage hat der Bundesrat noch nicht entschieden.

## **2 Vorschläge der OAK BV für die Stärkung des Kontroll- und Aufsichtssystems**

Gestützt auf die Erfahrungen der OAK BV besteht beim bestehenden gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge insbesondere bei den folgenden Themenbereichen gesetzgeberischer Modernisierungsbedarf:

### **2.1 Risikoorientiertere Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen**

#### **2.1.1 Problemstellung**

Die Bestimmungen im BVG für die Durchführung der beruflichen Vorsorge basieren, wie eingangs erwähnt, im Wesentlichen nach wie vor auf der Vorstellung einer firmeneigenen Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers. Beim Inkrafttreten des BVG im Jahre 1985 mag diese Vorstellung des Gesetzgebers adäquat gewesen sein, sie trägt dem zunehmenden Trend in der Schweizerischen Vorsorgelandschaft hin zu immer grösseren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen jedoch je länger je weniger Rechnung. Insbesondere für komplexe Vorsorgeeinrichtungen, wie dies Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sein können, fehlt ein vorausschauender, risikoorientierter Ansatz bei den gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen.

#### **2.1.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Anlehnend an die Regelung in vergleichbaren Aufsichtssystemen sollte das Gesetz zum Schutze der Interessen der Versicherten basierend auf den unterschiedlichen Risiken erhöhte Anforderungen an die Governance, die Transparenz und an die finanzielle Stabilität für nicht firmeneigene Vorsorgeeinrichtungen vorsehen.

### **2.2 Wirksames Risiko- und Qualitätsmanagement sowie internes Kontrollsystem**

#### **2.2.1 Problemstellung**

Gemäss dem geltenden Recht prüft die Revisionsstelle, ob bei der Vorsorgeeinrichtung eine der Grösse und Komplexität angemessene interne Kontrolle existiert (Art. 35 Abs. 1 BVV 2). Gesetzlich bestehen jedoch keine spezifischen inhaltlichen Anforderungen für die Ausgestaltung des Risiko- und Qualitätsmanagements sowie des internen Kontrollsystems der (Vorsorge-) Einrichtung. Diese gesetzliche Regelung erscheint im Vergleich zu anderen Aufsichtssystemen als nicht mehr zeitgemäss und damit als überholt, insbesondere betreffend Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen.

#### **2.2.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Wie bei der Aufsicht über die soziale Krankenversicherung<sup>7</sup> oder kürzlich bei der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule<sup>8</sup> sollte auch für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) gesetzlich die Verpflichtung für die Einführung eines modernen Risiko- und Qualitätsmanagements sowie für ein zeitgemässes internes Kontrollsystem geschaffen werden (unter Berücksichtigung der einrichtungsspezifischen Risiken). Für eine effektive risikoorientierte Aufsicht müsste es zu den gesetzlichen Aufgaben der Aufsichtsbehörde gehören, das Risikomanagement der beaufsichtigten Einrichtungen risikoorientiert präventiv zu evaluieren, damit gewichtige Risiken möglichst zeitnah erkannt und die ggf. nötigen aufsichtsrechtlichen Massnahmen rechtzeitig angeordnet werden können.

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 22 f. des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, [KVAG; SR 832.12]).

<sup>8</sup> Vgl. den revidierten, künftigen Art. 66 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10).

## 2.3 Stärkung der qualitativen Berichterstattung der Revisionsstelle

### 2.3.1 Problemstellung

Der Auftrag der Revisionsstelle zur Prüfung einer Vorsorgeeinrichtung nach Art. 52c Abs. 1 BVG besteht aus zwei Teilen (Jahresrechnung und weitere Prüfgegenstände). Das BVG unterscheidet dabei nicht zwischen der Rechnungs-<sup>9</sup> und der Aufsichtsprüfung<sup>10</sup>. Gemäss Art. 52c Abs. 2 BVG beschränkt sich die Berichterstattung der Revisionsstelle auf eine Bestätigung (sog. Testat mit normiertem Wortlaut mit oder ohne Einschränkungen samt Empfehlung über die Genehmigung oder Rückweisung der Jahresrechnung) zuhanden des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Gestützt auf die Botschaft zur Strukturreform<sup>11</sup> hat die Revisionsstelle eine Einschränkung nur dann anzubringen, wenn wesentliche Verstösse gegen die relevanten Vorschriften vorliegen. Ist dies nicht der Fall, hat die Revisionsstelle gemäss der Botschaft zur Strukturreform festzuhalten, dass die Jahresrechnung, Geschäftsführung und Vermögensanlage sowie Alterskonten (bei registrierten Einrichtungen) den gesetzlichen sowie statutarischen und reglementarischen Vorschriften entsprechen.

Da die Revisionsstelle in ihrem Bestätigungsbericht nach Art. 52c Abs. 2 BVG nur festgestellte wesentliche Verstösse zu den Prüfpunkten nach Art. 52c Abs. 1 BVG zu erwähnen hat, enthält das Testat der Revisionsstelle kaum je Einschränkungen, wie die Beobachtungen der OAK BV zeigen. Enthält das Testat keine Einschränkungen, hat sich die Aufsichtsbehörde ohne gegenteilige Anhaltspunkte für allfällige Zweifel an der Schlüssigkeit darauf abzustützen (Art. 52c Abs. 2 in Verbindung mit Art. 62a BVG). Die Überprüfungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde sind damit erheblich eingeschränkt.

Weiter erfordert Tätigkeit der Revisionsstelle gemäss Art. 52c BVG vertiefte und aktuelle Kenntnisse der zweiten Säule. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der zahlreichen BVG-spezifischen Prüfungsgegenstände (Anlagevorschriften, BVG-Alterskonten, Loyalität, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden usw.). Das Ergebnis dieser Prüfung stellt eine wichtige Grundlage für die Tätigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden dar. Zurzeit sind diese BVG-spezifischen Fachkenntnisse noch nicht in allen Fällen im notwendigen Ausmass vorhanden.

### 2.3.2 Lösungsvorschlag der OAK BV

Die gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstelle sollten getrennt werden in einen Teil «Rechnungsprüfung» und einen Teil «Aufsichtsprüfung».<sup>12</sup> Damit könnte die Prüfung und die Berichterstattung bedarfs- und adressatengerechter ausgestaltet werden, wie dies in vergleichbaren Aufsichtssystemen der Fall ist.<sup>13</sup> Für die Rechnungsprüfung sollten die gesetzlichen Bestimmungen der ordentlichen Revision gelten (Art. 727 ff. OR). Im Rahmen der Aufsichtsprüfung sollte die OAK BV gesetzlich ausdrücklich die Kompetenz erhalten, verbindliche Vorgaben zur Art und Weise der Prüfung sowie zum Aufbau des Prüfberichts erlassen zu können (unter Berücksichtigung der Komplexität der Einrichtung).

Zur Sicherstellung von ausreichenden und aktuellen Branchenkenntnissen sollte zudem eine spezialgesetzliche BVG-Zulassung der Revisionsstellen und leitenden Revisoren durch die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) eingeführt werden. Hierzu hat der Bundesrat am 31. August 2022 einen entsprechenden Bericht gutgeheissen, wonach bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen Verbesserungsbedarf besteht.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Bei der Rechnungsprüfung in der beruflichen Vorsorge wird geprüft, ob die Jahresrechnung der Vorsorgeeinrichtung den anwendbaren Vorschriften entspricht.

<sup>10</sup> Bei der Aufsichtsprüfung in der beruflichen Vorsorge prüft die Revisionsstelle, ob die Vorsorgeeinrichtung in der Prüfungsperiode die weiteren, aufsichtsrechtlichen Vorschriften eingehalten hat.

<sup>11</sup> Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) vom 15. Juni 2007, BBl 2007 5700.

<sup>12</sup> Siehe zur konzeptionellen Trennung der Rechnungs- und Aufsichtsprüfung im Finanzmarktbereich auch den Schweizer Prüfungshinweis 70, abrufbar unter: [34\\_d\\_20200129-ph-70-aufsichtspruefung.pdf \(finma.ch\)](https://www.finma.ch/medien/medienmitteilung/2020/20200129-ph-70-aufsichtspruefung.pdf).

<sup>13</sup> So hat die externe Revisionsstelle namentlich im Bereich der sozialen Krankenversicherung den Bericht über den aufsichtsrechtlichen Jahresabschluss nach den Weisungen der Aufsichtsbehörde zu erstellen (Art. 54 Abs. 1 Bst. c Krankenversicherungsaufsichtsverordnung [KVAV; SR 832.121]).

<sup>14</sup> Die Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. August 2022 «Revisionsrecht hat sich grundsätzlich bewährt» mit dem zugehörigen Bericht ist abrufbar unter: [Revisionsaufsichtsrecht hat sich grundsätzlich bewährt \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/de/medienmitteilung/2022/20220831-revisionsrecht-hat-sich-grundsatzlich-bewaehrt).

## 2.4 Gesamtverantwortung für die Prüfung der Jahresrechnung

### 2.4.1 Problemstellung

Der Gesetzgeber sieht für die Jahresrechnung eine geteilte Verantwortung der beiden externen Kontrollorgane (Revisionsstelle und Experten für berufliche Vorsorge) vor. Die Revisionsstelle prüft die gesamte Jahresrechnung mit Ausnahme der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen, für die ausschliesslich der Experte für berufliche Vorsorge verantwortlich ist. Eine solche geteilte Verantwortung gibt es in keinem vergleichbaren Aufsichtssystem. Die Verantwortung für die Prüfung der Darstellung der finanziellen Lage einer Vorsorgeeinrichtung ist auf zwei externe Kontrollorgane aufgeteilt, für welche unterschiedliche gesetzliche Anforderungen bestehen (insbesondere in Bezug auf die Anforderungen an die interne Qualitätssicherung sowie an die Zulassung und die Beaufsichtigung).<sup>15</sup> Hinzu kommt, dass die Vielfalt der gesetzlichen und weiteren in der Praxis wahrgenommenen Aufgaben (Beratung, Berechnung und Prüfung) des Experten für berufliche Vorsorge in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen an die Unabhängigkeit und die objektive Überprüfung stehen.

### 2.4.2 Lösungsvorschlag der OAK BV

Die Schnittstelle der Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle sollte klarer gesetzlich geregelt werden. Es ist zu prüfen, ob für die objektive Überprüfung sämtlicher Positionen der Jahresrechnung die Gesamtverantwortung – wie in vergleichbaren Aufsichtssystemen<sup>16</sup> – an eine Stelle zu übertragen ist.

## 2.5 Stärkung der Aufsichtsinstrumente

### 2.5.1 Problemstellung

Auch bei den Aufsichtsinstrumenten ging der Gesetzgeber von überschaubaren Strukturen ohne Interessenkonflikte und einer funktionierenden Parität aus, also mit grundsätzlich gut funktionierenden «Checks and Balances». Deshalb sind die Aufsichtsinstrumente nach BVG für die heutigen Gegebenheiten und im Vergleich zu den anderen Aufsichtssystemen zu beschränkt und zu wenig effektiv. Insbesondere:

- Fehlende risikoorientierte Berichterstattung des obersten Organs und der Revisionsstelle für die regionale Aufsichtsbehörde;
- Fehlende Pflicht der Einrichtung für jederzeitige Auskunft und die Herausgabe von Unterlagen auch ohne Verdachtsmomente gegenüber der regionalen Aufsichtsbehörde;
- Fehlende Kompetenz der regionalen Aufsichtsbehörden, Vor-Ort-Prüfungen bei den beaufsichtigten Einrichtungen durchführen zu können;
- Fehlende Kompetenz der OAK BV, ihre Anordnungen gegenüber den Aufsichtsbehörden durchzusetzen, stattdessen nur Möglichkeit, auf Missstände hinzuweisen («naming and shaming»).

### 2.5.2 Lösungsvorschlag der OAK BV

Der Gesetzgeber sollte die Aufsichtsinstrumente anlehnend an die bestehenden Regelungen in vergleichbaren modernen Aufsichtssystemen stärken.

<sup>15</sup> Die Zulassung von Personen und Unternehmen, die Revisionsdienstleistungen erbringen, sowie die Beaufsichtigung von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen erfolgt durch die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) gestützt auf die Revisionsaufsichtsgesetzgebung (Revisionsaufsichtsgesetz [RAG; SR 221.302] und Revisionsaufsichtsverordnung [RAV; SR 221.302.3]). Die Experten für berufliche Vorsorge werden demgegenüber durch die OAK BV zugelassen, gestützt auf eine einzige gesetzliche Bestimmung (Art. 52d BVG).

<sup>16</sup> Vgl. im Versicherungsbereich Art. 28 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG; SR 961.01]).

<sup>17</sup> Ein von der OAK BV bei der Advokatur AVS Rechtsanwälte AG eingeholtes Rechtsgutachten vom 15. Oktober 2021 hat diese fehlende Durchsetzungskompetenz der OAK BV bestätigt.



### **3 Vorschläge der OAK BV für aufsichtsverwandte Themenbereiche mit Reformbedarf**

Gestützt auf die Erfahrungen der OAK BV besteht ebenso insbesondere bei den folgenden weiteren aufsichtsverwandten Themenbereichen gesetzgeberischer Handlungs- resp. Reformbedarf, die nicht direkt das Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge betreffen, jedoch indirekt zur Stärkung desselben dienen:

#### **3.1 Datenpool für die berufliche Vorsorge**

##### **3.1.1 Problemstellung**

Aktuell müssen die beaufsichtigten (Vorsorge-) Einrichtungen verschiedenen Behörden (u.a. dem Bundesamt für Statistik, der OAK BV, dem Sicherheitsfonds BVG und der für sie zuständigen regionalen Aufsichtsbehörde) aufgrund von verschiedenen gesetzlichen Vorgaben unterschiedliche (statistische sowie aufsichtsrechtliche) Daten liefern. Zwischen den verschiedenen datenerhebenden Behörden fehlt eine gesetzliche Koordination. Ebenso fehlen Anforderungen an die Definition und die Qualität der zu übermittelnden Daten.

##### **3.1.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Es sollte geprüft werden, ob gesetzlich eine zentrale Stelle für die Erhebung der benötigten Daten bestimmt werden kann samt Anforderungen an die Definition und die Qualität der zu übermittelnden Daten (unter anderem für die Erstellung des Berichts finanzielle Lage der OAK BV). Dabei ist ebenso der Zugriff der einzelnen Behörden auf die Daten zu regeln.

#### **3.2 Stärkung der gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung**

##### **3.2.1 Problemstellung**

Die Bestimmungen im BVG zur Bearbeitung von (Personen-) Daten (Art. 85a ff. BVG) sind lückenhaft und teilweise nicht mehr auf dem aktuellen Stand. So ist im BVG beispielsweise zurzeit gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, ob und in welchem Umfang genau eine elektronische Datenbearbeitung, namentlich für die notwendige Bearbeitung von sensiblen Daten von Versicherten, zulässig ist.<sup>18</sup> Ebenso sind die Amtshilfebestimmungen im BVG teilweise unklar formuliert und machen die Gewährung der Amtshilfe selbst unter Aufsichtsbehörden vom Fehlen eines – nicht näher definierten – entgegenstehenden überwiegenden Privatinteresses abhängig (vgl. Art. 86a Abs. 2 BVG). Dies führt nicht nur zu unnötigen Rechtsunsicherheiten, sondern erweist sich auch im Vergleich zu den Amtshilferegulungen in anderen vergleichbaren Aufsichtssystemen<sup>19</sup> als nicht mehr zeitgemäss und damit als überholt.

##### **3.2.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im BVG zur Bearbeitung von (Personen-) Daten sollten anlehnd an die Regelung in vergleichbaren Aufsichtssystemen modernisiert werden.

---

<sup>18</sup> Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gelten Vorsorgeeinrichtungen, welche die obligatorische berufliche Vorsorge durchführen, als Bundesorgane im Sinne des Datenschutzgesetzes (vgl. BVGE 2012/14 vom 10. April 2012, E. 4.4 m.w.H.). Bundesorgane dürfen Personendaten grundsätzlich nur in dem Umfang bearbeiten, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist.

<sup>19</sup> Vgl. zum Beispiel die deutlich klarer formulierten Art. 36 KVAG und Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz [FINMAG; SR 956.1]) mit der Formulierung «..., die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen».

### **3.3 Stärkung der Rechte der Versicherten bei Zweifeln an der rechtmässigen Durchführung der beruflichen Vorsorge**

#### **3.3.1 Problemstellung**

Gestützt auf die Botschaft zum BVG<sup>20</sup> sind die regionalen Aufsichtsbehörden gesetzlich verpflichtet, «Klagen» von Versicherten nachzugehen und ggf. für Abhilfe zu sorgen. In der Praxis wird diese Verpflichtung von den regionalen Aufsichtsbehörden uneinheitlich umgesetzt.

Weiter ist die Aufsichtsbehörde, gestützt auf den Wortlaut von Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG<sup>21</sup>, zurzeit nur zuständig für die Beurteilung von Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf allgemeine Informationen gemäss Art. 65a und 86b Abs. 2 BVG. Die Beurteilungskompetenz der Aufsichtsbehörde sollte auch Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf individuelle Informationen gemäss Art. 86b Abs. 1 BVG umfassen wie namentlich betreffend die Berechnung der eigenen Leistungsansprüche, ohne dass hierfür zwingend der Klageweg nach Art. 73 BVG eingeschlagen werden muss. Die Aufsichtsbehörde kann aufgrund ihrer Stellung direkten Einfluss auf das Verhalten der betreffenden Vorsorgeeinrichtung nehmen. Hinzu kommt, dass es – wie erwähnt – gerade die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist, unnötige Streitigkeiten zu vermeiden. Der aktuelle zwingende Rechtsweg nach Art. 73 BVG bei strittigen Ansprüchen auf individuelle Informationen nach Art. 86b Abs. 1 BVG erscheint als zu umständlich, da das kantonale Sozialversicherungsgericht – anders als die Aufsichtsbehörde – nicht im regelmässigen Austausch mit der betreffenden Vorsorgeeinrichtung steht.

#### **3.3.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Die Verpflichtung der regionalen Aufsichtsbehörden, Klagen von Versicherten nachzugehen und «gegebenenfalls für Abhilfe zu sorgen» gemäss der Botschaft zum BVG (vgl. BBl 1976 I 208) zur Vermeidung von unnötigen Streitigkeiten, sollte ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden. Zudem sollte in Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG auch auf Art. 86b Abs. 1 BVG verwiesen werden, damit strittige individuelle Informationsansprüche ausserhalb eines Klageverfahrens durch die Aufsichtsbehörde entschieden werden können.

### **3.4 Gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden**

#### **3.4.1 Problemstellung**

Mit dem dritten Paket zur 1. BVG-Revision<sup>22</sup> wurde die frühere doppelte Prüfung der Reglemente durch die regionalen Aufsichtsbehörden und die Steuerbehörden durch eine ausschliessliche Prüfung durch die zuständige regionale Aufsichtsbehörde ersetzt. Diese auch in der bundesrätlichen Botschaft zur Strukturreform<sup>23</sup> erwähnte Abgrenzung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden ist jedoch nicht ausdrücklich im BVG verankert. Dies führt dazu, dass gewisse Steuerbehörden nach wie vor der Auffassung sind, sie müssten sich nicht auf das Ergebnis der Reglementsprüfung der regionalen Aufsichtsbehörde abstützen, was gemäss den Erfahrungen der OAK BV in der Praxis teilweise zu unnötiger Rechtsunsicherheit führt.

<sup>20</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. Dezember 1975, BBl 1976 I 208.

<sup>21</sup> Der geltende Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG trat mit der ersten BVG-Revision am 1. April 2004 in Kraft. Zugleich wurden die Weisungen des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten vom 11. Mai 1988 (BBl 1988 II 641 ff.) ersatzlos aufgehoben. Die Aufsichtsbehörden mussten dafür sorgen, dass die Vorsorgeeinrichtungen den Versicherten die Mindestauskünfte erteilen. Darüber hinaus konnte die Aufsichtsbehörde die Vorsorgeeinrichtung anweisen, weitere Auskünfte zu geben. Diese Weisungen enthielten detaillierte Mindestanforderungen zur Auskunftsverpflichtung der Vorsorgeeinrichtungen gegenüber ihren Versicherten. Namentlich waren die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, bei Eintritt eines Versicherungsfalles auf Anfrage der versicherten Person über die Höhe und die Berechnungsfaktoren ihres Vorsorgeanspruchs Auskunft zu erteilen. Der Gesetzgeber war sich dabei möglicherweise zu wenig bewusst, dass er damit die Rechtslage für die Versicherten zur Durchsetzung strittiger Informationsansprüche nicht unerheblich erschwerte.

<sup>22</sup> Das dritte Paket der 1. BVG-Revision mit den steuerrechtlichen Bestimmungen trat per 1. Januar 2006 in Kraft.

<sup>23</sup> Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) vom 15. Juni 2007, BBl 2007 5685.

### **3.4.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Die gemäss der Botschaft zur Strukturreform bestehende Abgrenzung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden sollte ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden.

## **3.5 Governance-Bestimmungen / Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen**

### **3.5.1 Problemstellung**

Das Bundesgericht ist mit Urteil vom 30. September 2020 (BGE 146 V 341) zum Schluss gekommen, dass die Bestimmungen zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen aufgrund eines gesetzgeberischen Versehens nicht für Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen gelten (Gesetzeslücke).<sup>24</sup>

### **3.5.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Zur Beseitigung dieser Gesetzeslücke sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die Bestimmungen zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen auch für Säule 3a- und Freizügigkeitseinrichtungen anwendbar sind.

## **3.6 Umfassendere und effektivere gesetzliche Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten**

### **3.6.1 Problemstellung**

Im geltenden Recht der beruflichen Vorsorge sind nur bestimmte interessenkonfliktbeladene Konstellationen untersagt. Der bestehende Art. 51b Abs. 1 BVG und vor allem die Ausführungsbestimmungen in den Art. 48f ff. BVV 2 sind lückenhaft. Nach dem Wortlaut von Art. 48h Abs. 1 BVV 2 mit dem Titel «Vermeidung von Interessenkonflikten» beispielsweise nicht verboten ist die potentiell heikle Konstellation, dass die geschäftsführende natürliche Person der Vorsorgeeinrichtung die gleiche Funktion ebenfalls bei Gesellschaften ausübt, die für die Vorsorgeeinrichtung Leistungen erbringen. Im Unterschied zu vergleichbaren Aufsichtssystemen<sup>25</sup> fehlt ebenso eine spezifische gesetzliche Verpflichtung der Vorsorgeeinrichtung, für wirksame organisatorische Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Durchführung der beruflichen Vorsorge zu sorgen. Teilweise wird versucht, diese lückenhaften gesetzlichen Bestimmungen auszunutzen, um mit intransparenten Konstrukten typischerweise zulasten der Versicherten mutmasslich überhöhte Verwaltungskosten zugunsten von nahestehenden natürlichen oder juristischen Personen zu zahlen. Potenziell benachteiligt werden dadurch die Versicherten, indem ihnen mutmasslich (zu) hohe Verwaltungskosten belastet und ihr Altersguthaben ohne Not nur im Rahmen des gesetzlich vorgesehenen Mindestzinssatzes und somit (zu) tief verzinst wird. Solche Konstellationen sind zurzeit nicht verboten, aber in der Öffentlichkeit verpönt und untergraben das Vertrauen in die berufliche Vorsorge.

### **3.6.2 Lösungsvorschlag der OAK BV**

Die beaufsichtigten Einrichtungen sollten anlehndend an die Regelung in vergleichbaren Aufsichtssystemen gesetzlich verpflichtet sein, angemessene organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um Interessenkonflikte bei der Durchführung der beruflichen Vorsorge zum Nachteil der Versicherten generell zu vermeiden. Falls sich solche Interessenkonflikte ausnahmsweise nicht verhindern lassen, sollten diese von Gesetzes wegen von der beaufsichtigten

<sup>24</sup> Siehe hierzu auch die Mitteilungen der OAK BV M – 03/2021 «Empfehlung für die Säule 3a- und Freizügigkeitseinrichtungen zur freiwilligen Anwendung der Governance-Regeln von Art. 48f – Art. 48l BVV 2».

<sup>25</sup> Siehe für den Finanzmarktbereich die Art. 25 des Bundesgesetzes über die Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsgesetz [FIDLEG; SR 950.1]) und die 24 ff. der Verordnung über die Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsverordnung [FIDLEV; SR 950.11]) sowie für den Bereich der sozialen Krankenversicherung den Art. 20 Abs. 4 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsgesetz [KVAG; SR 832.12]) und die Art. 38 f. und Art. 45 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsverordnung [KVAV; SR 832.121]).

Einrichtung gegenüber dem obersten Organ und den Versicherten wie auch der regionalen Aufsichtsbehörde transparent offengelegt werden müssen.

### 3.7 Vereinfachung des Verfahrens bei Teilliquidationen

#### 3.7.1 Problemstellung

Bei einer Teilliquidation (kollektiver Austritt, z.B. infolge einer Restrukturierung) partizipieren die Austretenden – anders als bei einem Einzelaustritt – an den allfällig vorhandenen freien Mitteln und Reserven der Vorsorgeeinrichtung. Umgekehrt kann bei einer Unterdeckung die Austrittsleistung um den versicherungstechnischen Fehlbetrag gekürzt werden. Das heutige Verfahren bei einer Teilliquidation ist nach Auffassung der OAK BV zu kompliziert und aufgrund der Mehrfachrolle der regionalen Aufsichtsbehörde problematisch (diese hat die Reglemente zu prüfen<sup>26</sup> und ist gleichzeitig Entscheidungsinstanz bei Überprüfungsbegehren<sup>27</sup>). In der Praxis führen Teilliquidationen aufgrund der nur rudimentären gesetzlichen Bestimmungen immer wieder zu Streitigkeiten. Strittig ist oft bereits die Frage, ob überhaupt ein Teilliquidationstatbestand vorliegt,<sup>28</sup> welche Versicherte genau bei einem Personalabbau über einen längeren Zeitraum in den Verteilungsplan aufzunehmen sind,<sup>29</sup> die Frage der Verzinsung<sup>30</sup> oder wie die zu verteilenden Mittel zu berechnen sind.<sup>31</sup> Daraus resultieren in der Praxis häufig langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen verbunden mit länger andauernder Rechtsunsicherheit für die betroffenen Versicherten und beteiligten Vorsorgeeinrichtungen.<sup>32</sup> Bei einer Mehrzahl von sukzessiven Teilliquidationen oder einer angeordneten Rückweisung zur Überarbeitung des Verteilungsplans kann es sodann zu einem «Teilliquidationsstau» kommen.<sup>33</sup> Gemäss den der OAK BV vorliegenden Informationen sind einzelne Teilliquidationsfälle seit bald 20 Jahren pendent. Dies ist nicht nur für die Versicherten, sondern auch für das System der beruflichen Vorsorge insgesamt nicht befriedigend. Die Rechtsliteratur äussert sich ebenfalls kritisch zum bestehenden System der Teilliquidation.<sup>34</sup> Nach Auffassung der OAK BV ist das bestehende Verfahren der Teilliquidation zu komplex und zu schwerfällig.<sup>35</sup>

#### 3.7.2 Lösungsvorschlag der OAK BV

Das Verfahren der Teilliquidation sollte vereinfacht werden. Dabei sollten auch die gesetzlichen Vorgaben an die Teilliquidationstatbestände klarer geregelt werden.

---

<sup>26</sup> Art. 62 Abs. 1 Bst. a BVG.

<sup>27</sup> Art. 53d Abs. 6 BVG.

<sup>28</sup> Statt vieler z.B. BGE 143 V 200 m.w.H.

<sup>29</sup> Siehe z.B. BGE 128 II 405 E. 6.4.

<sup>30</sup> BGE 131 II 533 E. 9.2.

<sup>31</sup> BGE 138 V 303.

<sup>32</sup> Anschaulich für die vielen damit verbundenen (Rechts-) Fragen ist beispielsweise das Urteil 9C\_264/2020 des Bundesgerichts vom 23. November 2020 betreffend die META Sammelstiftung für die berufliche Vorsorge in Liquidation.

<sup>33</sup> Vgl. BGE 141 V 589.

<sup>34</sup> Kurt C. Schweizer, in: Schweizer Personalvorsorge 07-16, S. 80 ff.; Lucrezia Glanzmann-Tarnutzer, in: AJP 2014, S. 451 ff.

<sup>35</sup> Ein kürzlich eingereichter parlamentarischer Vorstoss ist im Ständerat aber abgelehnt worden: Postulat Nr. 21.4428 von Alex Kuprecht «Teilliquidation und Freizügigkeit».

## 4 Zusammenfassung

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Revision der beruflichen Vorsorge werden gegenwärtig vor allem Fragen rund um die Finanzierung und die Höhe der Leistungen der beruflichen Vorsorge thematisiert. Bei der beruflichen Vorsorge besteht jedoch insbesondere auch beim bestehenden gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtssystem Modernisierungsbedarf.<sup>36</sup> Die OAK BV begrüsst, dass der Nationalrat am 16. September 2021 das Postulat 21.3968 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) «Zielerreichung der Strukturreform BVG evaluieren» verabschiedet hat. Im Hinblick auf diese zurzeit laufenden Arbeiten hat die OAK BV Vorschläge zur Stärkung des bestehenden gesetzlichen Aufsichts- und Kontrollsystems der beruflichen Vorsorge erarbeitet und im vorliegenden Positionspapier zusammengestellt.

Handlungs- und Reformbedarf besteht insbesondere bei den bestehenden Aufsichtsinstrumenten. Anders als in vergleichbaren Aufsichtssystemen sind die im BVG vorgesehenen Aufsichtsinstrumente der Aufsichtsbehörden und der OAK BV nicht an die sich veränderten Gegebenheiten der 2. Säule angepasst worden und sind daher für die heutigen Herausforderungen zu limitiert und zu wenig effektiv. Namentlich hat sich die Aufsichtsbehörde von Gesetzes wegen auf die Berichte des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle abzustützen (Art. 62a Abs. 1 BVG). Nur bei Zweifeln an der Rechtmässigkeit der Geschäftstätigkeit der beaufsichtigten Einrichtung im konkreten Einzelfall kann und darf die Aufsichtsbehörde Aufsichtsmittel gegenüber der beaufsichtigten Einrichtung einsetzen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist der nach Art. 62a Abs. 2 BVG erforderliche Bedarf gegeben. Gesetzlich zurzeit nicht vorgesehen ist demgegenüber die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, von der beaufsichtigten Einrichtung auch ohne Zweifel an der Rechtmässigkeit bestimmte Informationen herauszuverlangen für eine stichprobenbasierte Prüfung oder das Durchführen von Prüfungen direkt bei der beaufsichtigten Einrichtung vor Ort. Diese gesetzlichen Aufsichtslücken erschweren eine wirkungsvolle Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden. Hinzu kommt, dass die OAK BV von Gesetzes wegen keine Möglichkeit hat, ihre Anordnungen gegenüber den Aufsichtsbehörden (insbesondere Weisungen für die Sicherstellung einer einheitlichen Aufsichtstätigkeit) nötigenfalls durchzusetzen. Die OAK BV kann lediglich im Sinne des sogenannten «naming and shaming» auf Missstände hinweisen. Diese gesetzliche Beschränkung der Aufsichtsinstrumente ist aus Sicht der OAK BV weder sachgerecht noch zeitgemäss. Gemäss Einschätzung der OAK BV sollte der Gesetzgeber die Aufsichtsinstrumente anlehnend an die bestehenden Regelungen in vergleichbaren modernen Aufsichtssystemen stärken resp. erweitern.

---

<sup>36</sup> Bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2021 hat die OAK BV auf die verschiedenen aktuellen Herausforderungen des schweizerischen Vorsorgesystems thematisiert, unter anderem die Baustellen der BVG-Aufsicht und der damit verbundene gewichtige gesetzliche Handlungsbedarf in den Bereichen Aufsicht, Revision und Experten (vgl. Kap. 3.3 des Tätigkeitsberichts 2021 der OAK BV).